

3 1761 11701357 3



Treasury Board of Canada
Comptroller General

Conseil du Trésor du Canada
Contrôleur général

Government
Publications

CAI
TB 100
82 G 71
PT. 1

**GUIDE
ON THE AUDIT
OF FEDERAL CONTRIBUTIONS**

**PART I
POLICY**



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761117013573>

TABLE OF CONTENTS

	<u>Page</u>
Foreword	i
Acknowledgement	iii
Chapter 1	
Introduction	1
Background	1
Application and Scope	3
Chapter 2	
Summary of Directives and Guidelines	5
Chapter 3	
Roles, Responsibilities and Relationships	7
Program Managers	7
Financial Services	11
Internal Audit Groups	12
Legislative Auditors	14
Recipients of Funds	15
Audit Agents	16
Chapter 4	
Coordination of Audit Activities	18
Coordination of Audits Among Federal Departments	18
Coordination of Audits with Provinces	18
Cross-Servicing Agreements	19
Cognizant Department	20
Audit Planning	21
Appendix "A"	
Structure for Federal Contributions	23
Notes	25
Glossary of Terms	27

Foreword

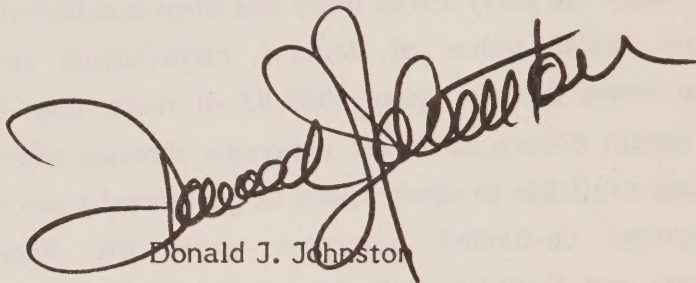
The policy incorporated in this Guide on the Audit of Federal Contributions is aimed at improving the cost effectiveness of the required audit activity and minimizing the demands placed on recipients of federal contributions. It was developed by Treasury Board of Canada's Office of the Comptroller General to address concerns raised at the federal and provincial levels regarding the need to eliminate duplication of audit effort and to clarify the roles and responsibilities of federal officials in the management of federal contributions.

Since the early 1970s there has been a substantial increase in both the number and dollar value of federal contribution programs; amounting to expenditure levels in fiscal year 1982/83 of more than \$23 billion. The policy contained herein covers 50 major programs through which \$12 billion in federal funds is made available to other levels of government and the private sector. The policy excludes co-funded programs under the Federal Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act, such as Medicare, and under special statutes such as Unemployment Insurance.

The growth in government contribution programs brought with it an added emphasis for full accountability by those entrusted with responsibility for their delivery. Auditing is an integral element of this accountability and each department that provides federal funds is responsible for ensuring appropriate audit coverage of recipients of contributions. A major problem in auditing these programs is that departments often limit their audits to the recipient's records and the financial controls associated with their own programs, without concern for related management controls or activity of other federal programs. This approach has not provided adequate assurance that federal interests are properly protected and has resulted in multiplicity of audit effort and unnecessary disruption of recipient's operations.

This new contribution audit policy will promote more cost-effective audits, improved accountability and better information flow for program managers, Parliament and the taxpayers of Canada. It is also a significant example of federal-provincial co-operation, since all provinces have expressed a willingness to cooperate with us in an effort to streamline the audit of these important programs.

The Guide on the Audit of Federal Contributions applies to all departments and agencies of the Government of Canada and should be of interest to Crown corporations, other levels of government, public accounting firms and others involved in the audit of federal contributions.

A large, stylized handwritten signature in black ink, which appears to read "Donald Johnston". The signature is written over the printed name and title.

Donald J. Johnston

President of the Treasury Board
of Canada

September 1982

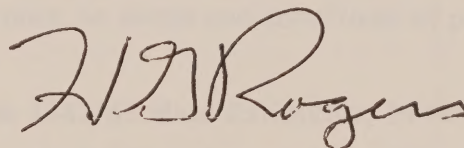
Acknowledgement

The Guide on the Audit of Federal Contributions is the result of close collaboration with many federal departments and agencies, officials of the 10 provinces and professional organizations.

Part I, containing directives and guidelines, was reviewed in draft form by federal departments with contribution activity, by the provinces and by professional organizations. Their comments and suggestions are reflected in the publication. We found this process to be very helpful and wish to acknowledge the effort expended by those involved.

Part II, containing suggested audit approaches and procedures to support the approved policy, has been developed by the Office of the Comptroller General as a result of field research and the experiences of other agencies and individuals. It is planned to leave Part II in its present draft form for approximately one year so as to facilitate its field use and enable us to accumulate comments from participants. Subsequently Part II will be updated and a final document published.

I wish to express my sincere thanks to all the participants for without their support we could not have proceeded with the introduction of this Guide.

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'H.G. Rogers', with a stylized, cursive script.

H.G. Rogers

Comptroller General of Canada

Chapter 1

INTRODUCTION

1. Background

The rapid growth in dollars, and diversity of federal transfer payment activity in the last 10 years, has brought increasing demands for the standardization of their management requirements and simplification of their management techniques. Included in management needs is the clarification of audit requirements. Present requirements for control of transfer payments are based on a distinction between two categories of transfer payments. These two categories are called Grants and Contributions.*

Grants are defined as unconditional transfer payments to eligible applicants for which the government will not receive any goods or services, whereas contributions are defined as conditional transfer payments subject to audit. This suggests that there are no conditions associated with a grant, however the important distinction is that no accounting for the use of funds is required. As a result, control objectives for transfer payments will vary according to the type of conditions that the recipient must meet before receiving the payment. Departmental systems of management and control for both grants and contributions are subject to audit. However, unlike grants, for most contributions the recipient is subject to audit for the purpose of determining adherence to terms and conditions of payment.

Based on information drawn from 1982/83 Main Estimates, 29 federal departments and agencies are responsible for administering some \$23 billion in contributions. This amount does not include contributions made by Crown corporations, as they are not subject to this policy. Not all recipients of the \$23 billion are subject to audit; approximately \$11 billion represent certain statutory contributions that do not require an audit of the recipient. In addition to contributions, some \$17 billion of grants are made, which are unconditional and do not require an audit of the recipient.

* See Glossary of Terms for definition of terms marked with an asterisk.

Several factors have led to the identification of the need for an audit policy for contributions. These include demands from the provinces to eliminate duplication of audit effort, the desire expressed by some federal departments for the clarification of roles and responsibilities for contribution audits, and observations by the Auditor General of Canada of weaknesses in the control of contributions.

As a result of these concerns, the Office of the Comptroller General of Canada initiated a project to develop directives and guidelines for audits of contributions to augment existing policy on contributions in the Guide on Financial Administration for Departments and Agencies of the Government of Canada.¹ In the research stage of this project, all 29 federal departments administering contribution programs were canvassed to secure information and confirm contribution activity. Interviews were held with officials of 15 major federal funding departments for the purpose of identifying problem areas and to seek their collaboration in developing this policy. In addition the involvement and support of all provinces was requested and obtained.

The research indicated that:

- few federal departments have documented policy on audit of contributions;
- duplication of audit effort is common in some areas (the potential for audit duplication is illustrated in Appendix "A");
- gaps exist in audit coverage in other areas;
- no government-wide directives or guidelines have been developed for such important matters as:
 - extent of audit coverage,
 - frequency of audit where contributions are made on an on-going basis to the same recipients,
 - potential scope of audits,

1 See Notes.

- . the application of generally-accepted auditing standards to audits of contributions,
- . coordination of audit effort where a recipient receives funding from more than one source.

Given the deficiencies mentioned, the objectives of this Guide are to clarify the roles, responsibilities and relationships of officials of federal departments in the audit of contributions, and to foster greater coordination of audits between federal, provincial and external auditors keeping in mind the need to protect the federal interests.

This Guide is divided into two parts. Part I provides general policy on the audit of federal contributions. Part II includes suggested approaches to implement the policies set out in Part I. This includes procedures for the planning, execution and reporting of contribution audits.

2. Application and Scope

a) Application

These directives and guidelines shall apply to all departments and agencies of the Government of Canada and should be of interest to Crown corporations, other levels of government, public accounting firms and others involved in the audit of federal contributions.

A directive is a statement indicating the mandatory features of a policy. In those cases where Treasury Board is prepared to permit deviations, departments must obtain prior approval by means of submissions. Directives in this document are characterized by the use of the verb shall and include directives No. 5, 6, 8, and 11. In addition, two directives, No. 1 and 4 employ the verb are since they represent reiterations of basic management principles or other Treasury Board policies.

A guideline is a statement indicating an instruction which, while not mandatory, should be followed unless there is good reason not to do so. While valid reasons for non-compliance must be documented, prior Treasury Board approval is not required. Guidelines are characterized by the use of the verb should and include guidelines No. 2, 3, 7, 9, 10, and 12.

b) Scope of Policy

These directives and guidelines shall apply to all contributions, including those of a statutory nature. When there is a conflict between the provisions of this Guide and that of legislation authorizing statutory contributions, the legislation will prevail. For example, particular legislation may be specific as to the auditor to be used and the frequency of audit.

Chapter 2

SUMMARY OF DIRECTIVES AND GUIDELINES

1. Federal program managers are responsible, as part of their management control responsibilities, for determining whether recipients have complied with the terms and conditions applicable to the contributions. This responsibility includes the audit of recipients when deemed necessary for this purpose.
2. Program managers' responsibilities in relation to the audit of recipients of contributions should include:
 - selecting appropriate auditors or indicating the acceptability of auditors when retained by the recipient;
 - determining which recipients are to be audited;
 - determining whether the scope, frequency and scheduling of audits meet program requirements;
 - coordinating audits with others involved in the audit of the same recipients; and
 - determining follow-up action required on audit findings.
3. Financial services groups in departments should provide functional guidance and support to program managers in determining compliance to the terms and conditions applicable to the contributions.
4. Internal audit groups are responsible for the audit of internal management policies, practices and controls of contribution programs.
5. Internal audit groups shall not assume the account verification responsibilities of program managers in the audit of recipients of contributions.

6. The right of the Government of Canada to undertake an audit shall be clearly established in every contribution agreement with a recipient, even though an audit may not always be performed.
7. When an audit is deemed necessary and the donor or cognizant department/agency chooses to rely on an opinion from a recipient's external auditor regarding compliance to any or all terms and conditions of the contribution, such an opinion should be supported by audited financial statements and/or a statement of disposition of federal contribution funds.
8. Donor or cognizant departments and agencies shall obtain agreement from audit agents that contribution audits will be conducted according to generally accepted auditing standards and in conformity with the provisions of this policy.
9. Federal departments and agencies should adopt a single audit approach wherever appropriate.
10. Federal departments and agencies should coordinate with one another in developing and carrying out their contribution audit plans by developing the cognizant department concept and by entering into cross-servicing agreements for audit coverage.
11. Where recipients are provincial departments or agencies, the scope of federal contribution audits shall be determined after giving due consideration to prior audits undertaken by the province.
12. Plans for the audit of contribution recipients who are jointly funded by both the federal and provincial governments should be forwarded annually by cognizant federal departments to the appropriate provincial officials.

Chapter 3

ROLES, RESPONSIBILITIES AND RELATIONSHIPS

This chapter will explore and provide guidelines on the general roles, responsibilities and relationships of the following with respect to the audit of contributions:

1. Program Managers
2. Financial Services
3. Internal Audit Groups
4. Legislative Auditors
5. Recipients of Funds
6. Audit Agents

1. Program Managers

a) Responsibilities for Internal Control

Public service managers have the primary responsibility for establishing controls over the activities which they manage, to ensure that a satisfactory level of performance is achieved. "This means that the design, development, implementation and operation of all regular control systems are the responsibility of management."²

Thus program managers* within the Government of Canada have the fundamental and primary responsibility, as managers of contribution programs and operations, for the design and maintenance of an adequate system of program and operational controls. As well, managers have the responsibility to ensure that program and operational objectives are being attained.

These internal control responsibilities are shared between the program manager and managers of departmental functional areas that are providing administrative support in the delivery of a contribution

* See Glossary of Terms.

2 See Notes.

program. These include functional areas such as finance, general administration, personnel administration and electronic data processing. In certain departments, these functional areas are highly centralized and consequently responsibility for internal control rests primarily with the manager of the function. Thus, in a department with a centralized financial function, the financial officer is primarily responsible for the accounting, financial control and reporting of contribution expenditures. The program manager is primarily responsible for the institution of adequate management controls* over the contribution selection, approval and review processes.³

b) Determining Compliance to Terms and Conditions

The program manager, as the individual with direct responsibility for the adequacy of management controls in the delivery of contributions, must determine whether the recipient of contribution funds is complying with program, operational, financial and other terms and conditions of the payment(s). Such review responsibilities are part of the account verification* phase of the accounts payable process. The manager may obtain the help of financial support staff, internal control and systems specialists or contracted audit agents in meeting these responsibilities.

The program manager may determine the recipient's adherence to the contribution terms and conditions through an examination of the claim submitted for reimbursement of costs and/or through an audit of the recipient's books, records and operations. Such examinations are usually completed prior to the final payment. However, in certain circumstances, some additional post-payment verification may be required. This could go beyond an examination of claims submitted and include an on-site audit of the recipient's operations and records. A manager's specific responsibilities for effecting the audit of a contribution recipient are discussed in section 1.c).

* See Glossary of Terms.

3 See Notes.

c) Specific Responsibilities for Audit of Recipients

If an examination of the claim submitted by the recipient for reimbursement of costs does not provide adequate evidence of compliance to terms and conditions, the program manager should effect an audit of the recipient's books, records and operations. Such audits, if properly planned and carried out, can provide sufficient assurance to the manager that the terms and conditions of the contribution payment are being met. The complementary roles of financial services and internal audit groups with respect to the audit of recipients of contributions is discussed later in this chapter.

In planning an audit of a recipient, a program manager is responsible for determining whether the audit criteria are in conformity with the provisions of this Guide. That is, he should assess for adequacy: the scope of audit; criteria relating to the selection of recipients for review; and the scheduling and frequency of these audits.

Factors that should be considered when determining the adequacy of the audit scope are:

- timeliness, reliability and scope of audit reports prepared by others, such as provincial auditors or auditors for other levels of government and public accountants acting on behalf of the recipient;
- prior audit experience including the adequacy of the recipient's management controls;
- materiality, dollar magnitude or impact;
- duration of the contribution agreement, and the timing of the audit;
- availability of audit resources; and

- any other mandatory requirements, such as statutes and federal-provincial agreements.

The manager should ensure that every effort is made to coordinate/combine these audits with those initiated by other donors so as to minimize duplication of effort. When individual program requirements for audit have been communicated to the cognizant department*, some refinement of scope could be required if the interests of all are to be accommodated.

The role of cognizant departments is discussed further in Chapter 4, Coordination of Audit Activities.

The program manager may effect these audits through program and review specialists, or as noted previously, through financial support services or contracted audit agents. There should exist an adequate separation of duties so that the contribution audit staff* are not directly involved in the contribution selection, approval and payment processes.

In all cases, it is ultimately the program manager's responsibility to determine the follow-up action necessary as a result of these audits, irrespective of who actually performs them.

Therefore, it is Treasury Board policy that:

1. Federal program managers are responsible, as part of their management control responsibilities, for determining whether recipients have complied with the terms and conditions applicable to the contributions. This responsibility includes the audit of recipients when deemed necessary for this purpose.
2. Program managers' responsibilities in relation to the audit of recipients of contributions should include:
 - selecting appropriate auditors or indicating the acceptability of auditors when retained by the recipient;
 - determining which recipients are to be audited;

* See Glossary of Terms.

- **determining whether the scope, frequency and scheduling of audits meet program requirements;**
- **coordinating audits with others involved in the audit of the same recipients; and**
- **determining follow-up action required on audit findings.**

2. Financial Services

Financial services groups in departments provide functional guidance and staff support to the program manager in the expenditure management process. The program manager outlines his needs and the financial officer fills the needs by designing, operating and maintaining financial systems for accounting, controlling and reporting of contributions. The role and responsibilities of financial services with respect to the determination of compliance with terms and conditions of contribution agreements would include assisting the program manager and providing guidance on the following: (This role should be contrasted with that of Internal Audit Groups, section 3.)

- a) carrying out the manager's account verification responsibilities for contributions, which includes the responsibility for determining whether the recipient has complied with the terms and conditions, by providing support staff and expertise;
- b) selecting suitably qualified specialists as agents, when needed for the audit of recipients of contributions;
- c) determining or assessing the adequacy of audit criteria such as scope of audit, selection of recipients for audit and scheduling;
- d) ensuring that contribution agreements are drawn up in a manner which provides for a proper basis for accountability and audit;
- e) interpreting findings arising out of audits of recipients.

Departmental policy and procedures to complement the policy in this Guide should be included in each department's financial management manual.

Therefore, it is Treasury Board policy that:

3. Financial services groups in departments should provide functional guidance and support to program managers in determining compliance to the terms and conditions applicable to the contributions.

3. Internal Audit Groups

The Standards for Internal Audit in the Government of Canada⁴ require that internal audit groups be responsible for the evaluation of policies, processes, systems, procedures, activities and operations within federal government departments. As such, internal audit groups are responsible for the audit of operations in support of contribution programs as they would be for any other departmental operation.

a) Internal Audit of Contribution Programs

Specifically, internal auditing of contribution programs would include an assessment of:

- i) the adequacy of internal controls in contribution systems and processes relating to selection, approval, payment and review of projects and program operations;
- ii) the propriety of transactions;
- iii) general compliance to terms and conditions of payments;
- iv) the economy, efficiency and administrative effectiveness of contribution operations and delivery systems; and
- v) the adequacy of audits of recipients that are effected by program managers.

It should be noted that internal auditing assesses the administrative effectiveness of the operation of contribution programs whereas program evaluation* focuses on program objectives and results.

* See Glossary of Terms.

⁴ See Notes.

b) Audit of Recipients

As noted previously, the audit of a recipient's operations for the purpose of determining compliance to terms and conditions of contribution agreements is part of the account verification process for which program management is primarily responsible. As such, internal audit groups should not be responsible for the establishment of contribution audit criteria or participate in the administrative arrangements for carrying out regular audits of contribution recipients. Otherwise, internal audit would be participating as a control element in the contributions program management control process, and would therefore be unable to objectively assess that part of the management system at a later date. This assessment by internal audit groups may include auditing the books, records and operations of recipients on a sample basis but only as part of an overall audit of the operations of a particular contribution program to determine the adequacy of management controls.

The purpose of audits of recipients by internal audit groups then is not primarily to determine whether a particular recipient has complied with the contribution terms and conditions, but to determine the adequacy of the contribution control system as a whole.

Internal audit groups may provide on an exception basis, consultative advice to program managers relative to the audit of recipients through the following activities:

- i) by assessing the adequacy of proposed audit clauses in pro forma or standardized contribution agreements;
- ii) by reviewing major contracts that are to be entered into with audit agents for adequacy of audit coverage prior to signing; and
- iii) by providing interpretive advice on contentious audit findings.

It is important to note that internal audit's role is rather different from that of financial services with respect to the above three activities. Consultative advice is to be provided on an exception basis and therefore internal audit does not become part of the ongoing administrative and management control processes.

c) Compliance to Central Agency Policies

Internal audit groups of donor departments and agencies should include in their annual and long range audit plans an assessment of compliance to the Treasury Board policy on contributions as expressed in the Guide on Financial Administration for Departments and Agencies of the Government of Canada and for compliance to this Guide.

Therefore, it is Treasury Board policy that:

4. **Internal audit groups are responsible for the audit of internal management policies, practices and controls of contribution programs.**
5. **Internal audit groups shall not assume the account verification responsibilities of program managers in the audit of recipients of contributions.**

4. Legislative Auditors

Audits of federal contribution payments are performed by the Office of the Auditor General of Canada, by the provincial legislative auditors, by provincial Treasury/Comptroller's officials, and by certain provincial departments and agencies who are recipients of federal funds. The nature and extent of audit done by each of these groups is predicated on their legislative and/or contractual responsibilities assumed on behalf of their governments.

For example, under Section 7 of the Auditor General Act, the Auditor General of Canada may verify, as is the case for all other types of expenditures, that contribution payments are properly authorized, recorded and the monies expended with due regard for economy and efficiency. Furthermore, he may determine whether satisfactory procedures have been established to measure and report on the effectiveness of (contribution) programs. Each of the provincial legislative

auditors has similar although not identical responsibilities with regard to auditing contributions received from the Government of Canada in terms of revenue, and in turn, in terms of provincial expenditures.

In addition, the provincial legislative auditor performs audits of specific programs under federal-provincial agreements. For example, the Auditor General/Provincial Auditor for most provinces and/or officials of the Treasury or Comptroller's office certify certain shared cost claims in accordance with existing agreements. As well, various provincial government departments and agencies perform their own internal audit of those provincial programs which are partly funded through federal contributions.

5. Recipients of Funds

Payment of a contribution is normally pursuant to a claim for reimbursement of expenditures by a recipient according to a contribution agreement. Treasury Board policy on contributions⁵ requires that the final settlement of a contribution should be made only after the donor department has satisfied itself that the recipient has met the terms and conditions of the contribution agreement. One method by which this may be accomplished is through an audit of the recipient. Therefore, the right of the Government of Canada to undertake an audit shall be clearly established in every contribution agreement with a recipient, even though an audit may not always be performed.

To meet the requirements of the agreement, the recipient of funds must maintain adequate books and records of its operations, and preferably a separate accounting for the use of contribution funds, to enable the auditor to arrive at an opinion as to whether the terms and conditions of payment are met. Donor departments and agencies should establish minimum acceptable standards for accounting and management controls according to the type of recipient involved.

Recipients of funds may be permitted to engage external auditors of their choice to express an opinion, for the benefit of the donor department or agency, when an audit is deemed necessary to determine compliance to any or all the terms and conditions of payment. The qualifications required of these auditors are discussed

5 See Notes.

in section 6. on Audit Agents. In such cases, the recipient should be asked to indicate in the letter of engagement for audit entered into with the external auditor, that audited financial statements and/or a statement of disposition of federal contribution funds, should be supplied in support of the audit opinion.

Therefore, it is Treasury Board policy that:

6. The right of the Government of Canada to undertake an audit shall be clearly established in every contribution agreement with a recipient, even though an audit may not always be performed.
7. When an audit is deemed necessary and the donor or cognizant department/agency chooses to rely on an opinion from a recipient's external auditor regarding compliance to any or all terms and conditions of the contribution, such an opinion should be supported by audited financial statements and/or a statement of disposition of federal contribution funds.

6. Audit Agents

An audit of a recipient may be conducted by officials of the donor or cognizant department/agency, or by one or more of the following agents:

- Audit Services Bureau of the Department of Supply and Services;
- external auditors retained by the recipient;
- independent auditors retained by the donor or cognizant department/agency.

The donor or cognizant department or agency must establish the most appropriate alternative by giving due consideration to competence, independence, and efficiency. When an audit is conducted by an agent of the department or agency, responsibility for the adequacy of the audit remains with the donor department or agency and cannot be delegated to the agent. As well, the scope and timing of the audit to be performed must be acceptable to the donor.

When the donor proposes to accept an audit undertaken by external auditors retained by the recipient, the donor will take reasonable care to ensure such confidence is justified. The steps should include the following:

- a) determining that the auditors are independent and appropriately qualified; and
- b) direct communication with the auditors to ensure they are aware that the donor will be relying on their audit, and jointly with the recipient to obtain agreement on the following:
 - i) that the audit will be of sufficient scope to be acceptable to the donor or cognizant department;
 - ii) the audit agent will perform according to generally accepted auditing standards and in conformity with the provisions of this policy;
 - iii) the donor or cognizant department should have access to audit programs and working papers for a period of three (3) years from the date of audit and be provided with information relative to the audit, as needed; and as noted in the previous section,
 - iv) audited financial statements and/or a statement of disposition of federal contribution funds should be provided in support of the audit opinion, and irregularities reported immediately.

When the audit is undertaken by external auditors retained by the recipient, the cost of the audit may be included in the contribution, if the approved allowable expenses include audit fees, and if this does not contravene the Treasury Board terms and conditions applicable to the contributions. In all other instances audit costs would be charged to the appropriate program's operating expenditures vote.

Therefore, it is Treasury Board policy that:

- 8. Donor or cognizant departments and agencies shall obtain agreement from audit agents that contribution audits will be conducted according to generally accepted auditing standards and in conformity with the provisions of this policy.**

Chapter 4

COORDINATION OF AUDIT ACTIVITIES

1. Coordination of Audits Among Federal Departments

Presently, many organizations are in receipt of federal contributions from more than one federal source. Quite often separate audits are performed of each contribution received, resulting in multiple audits of the recipient's systems of control and operations. Such multiple audits result in repeated disruption of the recipient's operations and divert audit resources that could be utilized for contributions presently unaudited.

Audit coordination could be achieved through a single audit approach whereby auditors representing donor departments at the federal level effect one audit of the common recipient. The audit would test the systems of control to determine overall reliability and through appropriate sampling determine compliance to terms and conditions of individual contribution agreements and to the pertinent statutes and regulations.

2. Coordination of Audits with Provinces

In many instances, the primary recipient of a federal contribution is a provincial department. Sub-recipients are often municipalities and provincial agencies. In other instances, both the federal and provincial governments as co-donors directly fund a common recipient within a province. In both cases, federal, provincial, municipal and agency auditors could each conceivably audit the same systems of control for contributions. Some major federal contributions are audited or verified as many as six or more times. (See Appendix "A"). Although the federal and provincial audit and account verification objectives and procedures differ, and in that sense audit activity is not strictly duplicated, the same systems and transactions are reviewed each time.

Federal donor departments can coordinate their audits with the province through the single audit approach where the common recipient is of a manageable size for audit purposes, for example, a provincial government department. The single audit should be performed by an auditor acceptable to both levels of government to achieve maximum coordination.

When a single federal-provincial audit is not possible or appropriate, prior provincial audits should be relied upon by federal departments if found adequate, and the scope of federal audits restricted to areas not previously covered. Federal departments will maintain the right to audit should prior audits not meet their needs.

Where a federal contribution to a province is extremely large, such as is the case for the Canada Assistance Plan, and determining compliance to the terms and conditions is very complex, it is recommended that the scope of the single audit be restricted to that particular contribution to keep the audit to a manageable size.

Many existing federal contribution agreements with the provinces require audit and accounting certificates on the monthly instalments made. This appears to create an administrative burden on the part of the recipient provinces. Such agreements should be re-examined, and where appropriate, modified to call for annual reports of compliance.

3. Cross-Servicing Agreements

Cross-servicing* between departments must be encouraged if a single audit approach is to be successful. Cross-servicing in this context is the request from one federal department to another to act on their behalf when performing an audit of a recipient receiving funds from more than one federal department or agency.

The single audit approach should determine whether activities have been properly conducted and compliance to all requirements exist. Audits would normally determine that:

* See Glossary of Terms.

- recipients have complied with regulations, laws, and program requirements in the administration of funds received;
- financial and other reports required by federal departments contain reliable and accurate information;
- financial statements are presented fairly;
- internal procedures have been established to meet the needs of federal contribution activity.

Cross-servicing agreements should ensure adequate audit coverage for all parties concerned, and require that audit reports identify all contributions by program and department. The sharing of audit costs would also form part of the agreement. The grouping of departments that should enter into cross-servicing agreements is discussed in the section 4. on Cognizant Department.

4. Cognizant Department

The term cognizant department* is used to describe the department with the predominant interest in the recipient. Predominant in this context normally refers to the donor department that has made the largest dollar contribution. The program expertise resident within the department, and the size of the client population served, are other factors that must be considered in deciding on the cognizant department. It will be necessary for donor departments to develop over a period of years a grouping of recipients by departments, which could be added to or modified by the lead department in agreement with other involved departments. The Office of the Comptroller General would play an advisory role in such discussions among participating donor departments.

Once the department with the predominant interest has been identified, that department would assume the following responsibilities:

- provide technical advice and act as a liaison between federal departments, provincial auditors, independent auditors and recipients;

* See Glossary of Terms.

- evaluate the audit work of non-federal auditors and provide results to other departments and agencies;
- ensure that all audit reports of recipients are received, reviewed and forwarded to appropriate departmental officials; and
- assure that satisfactory audit coverage is provided on a timely basis.

5. Audit Planning

The effective use of audit resources can be improved by better planning. In order to improve coordination, cognizant departments at the federal level should take the lead for audit planning purposes. Departments should coordinate with one another in developing and carrying out their audit plans through the cognizant departments. Federal departments' audit approaches should be as consistent as possible in the area of contribution audits as per Part II of this Guide. It is recognized that compliance audit requirements will vary and must reflect legislation and individual contribution agreements.

The cognizant department must first become aware of the audit requirements of the various programs for which they have assumed the lead role. The focus of audit coordination should be based on the commonality of recipients and of program areas. Once the audit requirements have been identified, this information would be incorporated into the cognizant department's annual plan for the audit of recipients of contributions.

If a recipient is jointly funded by both the federal and provincial governments, the annual plan for the audit of such recipients would be forwarded to officials of the provincial department or agency who have the responsibility to act on behalf of the province. Ideally, the audit plan of the province should be exchanged with that of the cognizant federal department at the same time. Any audit duplication could then be eliminated and the plans revised. Audit results should be made available to both federal and provincial parties. Federal departments should increase their reliance on audits performed by provincial auditors or auditors for local governments as should provinces rely on federal audit efforts. The reliance aspect was dealt with earlier in this document.

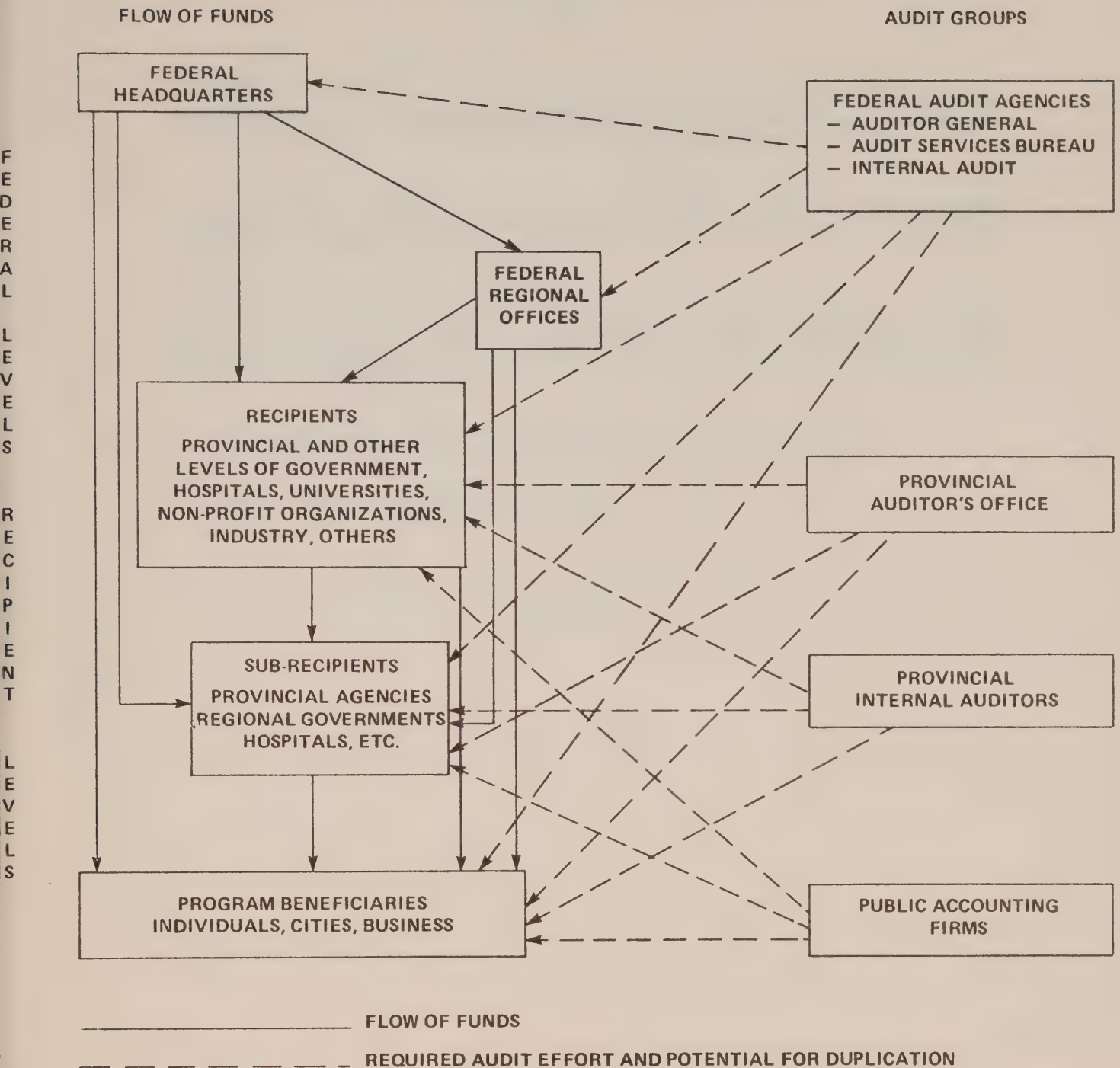
The components of plans for the audit of recipients should encompass such items as:

- programs selected for audit
- who will conduct audit
- frequency/scope
- location
- reimbursement of audit costs

Therefore, it is Treasury Board policy that:

9. Federal departments and agencies should adopt a single audit approach wherever appropriate.
10. Federal departments and agencies should coordinate with one another in developing and carrying out their contribution audit plans by developing the cognizant department concept and by entering into cross-servicing agreements for audit coverage.
11. Where recipients are provincial departments or agencies, the scope of federal contribution audits shall be determined after giving due consideration to prior audits undertaken by the province.
12. Plans for the audit of contribution recipients who are jointly funded by both the federal and provincial governments should be forwarded annually by cognizant federal departments to the appropriate provincial officials.

STRUCTURE FOR FEDERAL CONTRIBUTIONS



THIS DISPLAY REPRESENTS ONE CONTRIBUTION PROGRAM. AS MANY AS SIX FEDERAL DEPARTMENTS COULD BE FUNDING ONE RECIPIENT AND THE RESULTING AUDIT ACTIVITY COULD BE MULTIPLIED BY SIX. TO DIAGRAM THE POTENTIAL AUDIT EFFORT WOULD RESULT IN A COMPLETE MAZE.

Notes

- 1 Government of Canada, Treasury Board. Guide on Financial Administration for Departments and Agencies of the Government of Canada, second edition. (Minister of Supply and Services Canada, Hull, 1979) Chapter 9.
- 2 Government of Canada, Office of the Comptroller General, Standards for Internal Audit in the Government of Canada, (Minister of Supply and Services Canada, Hull, 1982) p. 35.
- 3 The relative roles and responsibilities of program and financial officers with respect to financial management are discussed in greater detail in the Guide on Financial Administration Chapter 3. As well, suggested reporting relationships are indicated there.
- 4 Standards for Internal Audit in the Government of Canada, p. 19
- 5 Guide on Financial Administration, Chapter 9.

Glossary of Terms

Account Verification

A verification of an invoice, statement, or a claim carried out to ensure that amounts are properly payable.

Auditor or Audit Staff

An auditor is a person who examines and reports on accounts and records, either in a professional capacity or as an employee.

Compliance

Acting in accordance with the terms and conditions in the contribution agreement.

Contribution

A conditional transfer payment made to a recipient, subject to audit, and for which the government will not receive any goods or services.

Contribution Agreement

An undertaking between a donor department or agency and a prospective recipient describing the obligations of each and the terms and conditions for payment. The agreement may be formal or it may be as informal as an exchange of letters.

Cross-Servicing

An arrangement where donor departments act on behalf of other federal donor departments in arranging for and administering audits under the contribution agreements.

Cognizant Department

A department which has the predominant interest in the recipient; whether it be financial or other, and the expertise required to administer the audits of a class of recipient. This department is given authority by the other participating federal donor departments under a cross servicing agreement to arrange a single audit of the common recipient.

Grant

An unconditional transfer payment made to a recipient for which the government will not receive any goods or services. There is no provision for audit.

Independent or External Auditor

An appropriately qualified auditor who is recognized to be independent of the recipient, i.e., is not an employee or an agent.

Management Controls

The plan of organization and all the coordinated methods and measures adopted by management to safeguard assets, ensure the accuracy and reliability of accounting and operational data, promote operational and program efficiency and effectiveness and maintain adherence to prescribed policies.

Program Evaluation

The periodic, independent and objective review and assessment of a program to determine, in light of present circumstance, the adequacy of its objectives, its design and its results both intended and unintended. Evaluations will call into question the very existence of the program. Matters such as the rationale for the program, its impact on the public, and its cost effectiveness as compared with alternative means of program delivery are reviewed.

Program Manager

A manager with direct responsibility for an individual program or program component.

Recipient

An individual, organization, or province which receives federal contribution funds pursuant to a contribution agreement.

Single Audit Approach

A coordinated approach to auditing whereby auditors representing all the donors effect a single audit of the common recipient to verify compliance to the terms and conditions of the contribution agreements and to the pertinent statutes and regulations.

Vérification comptable

Vérification d'une facture, d'un état ou d'une demande de remboursement dans le but de s'assurer que les montants à payer sont exacts.

Vérifications simple

Approche coordonnée permettant aux vérificateurs représentant tous les donateurs d'effectuer une seule vérification d'un bénéficiaire commun afin de s'assurer qu'il respecte les conditions des accords concernant les contributions ainsi que les lois et les règlements pertinents.

Évaluation de programme

Examen et évaluation périodiques, indépendants et objectifs d'un programme dans le but de déterminer, à la lumière des circonstances, si ses objectifs et sa conception sont appropriés et si ses résultats, prévus ou non, sont satisfaisants. L'évaluation remet en question l'existence même du programme. Elle permet d'examiner sa raison d'être, ses répercussions sur le public et ses avantages économiques par rapport à d'autres modes d'exécution.

Ministère compétent

Ministère qui a le plus d'intérêt, de nature financière ou autre, à l'égard d'un bénéficiaire et les connaissances spécialisées nécessaires pour administrer les vérifications d'une catégorie de bénéficiaires et auquel les autres ministères donateurs délèguent le pouvoir d'organiser une seule vérification d'un bénéficiaire commun dans le cadre d'une entente de collaboration réciproque.

Respect

Conformité aux conditions établies dans l'accord concernant les contributions.

Subvention

Paiement de transfert inconditionnel consenti à un bénéficiaire, mais en échange duquel le gouvernement ne recevra ni biens ni services et qui ne fera l'objet d'aucune vérification.

Vérificateur ou membre du personnel de vérification

Personne qui, à titre de spécialiste ou à titre d'employé, vérifie des comptes et des dossiers et fait rapport à leur sujet.

Vérificateur externe ou indépendant

Vérificateur qualifié dont l'indépendance à l'égard du bénéficiaire est reconnue, c'est-à-dire qu'il n'est ni son employé ni son agent.

Accord concernant les contributions

Accord conclu entre un ministère ou un organisme donateur et le bénéficiaire d'une contribution et décrivant les obligations des deux parties ainsi que les conditions de paiement. Il peut s'agir d'un accord en bonne due forme ou simplement d'un échange de lettres.

Administrateur de programmes

Personne directement responsable de l'exécution d'un programme ou d'un élément de programme.

Bénéficiaire

Personne, organisme ou province qui reçoit une contribution fédérale en vertu d'un accord.

Contribution

Paiement de transfert conditionnel consenti à un bénéficiaire, qui peut faire l'objet d'une vérification, mais en échange duquel le gouvernement ne recevra ni biens ni services.

Contrôles de gestion

Plan d'une organisation et toutes les mesures et méthodes coordonnées adoptées par l'administration en vue de protéger les avoirs, d'assurer l'exactitude et la fiabilité des données comptables et opérationnelles, d'accroître l'efficacité et l'efficacités des opérations et des programmes et d'assurer l'observation des politiques en vigueur.

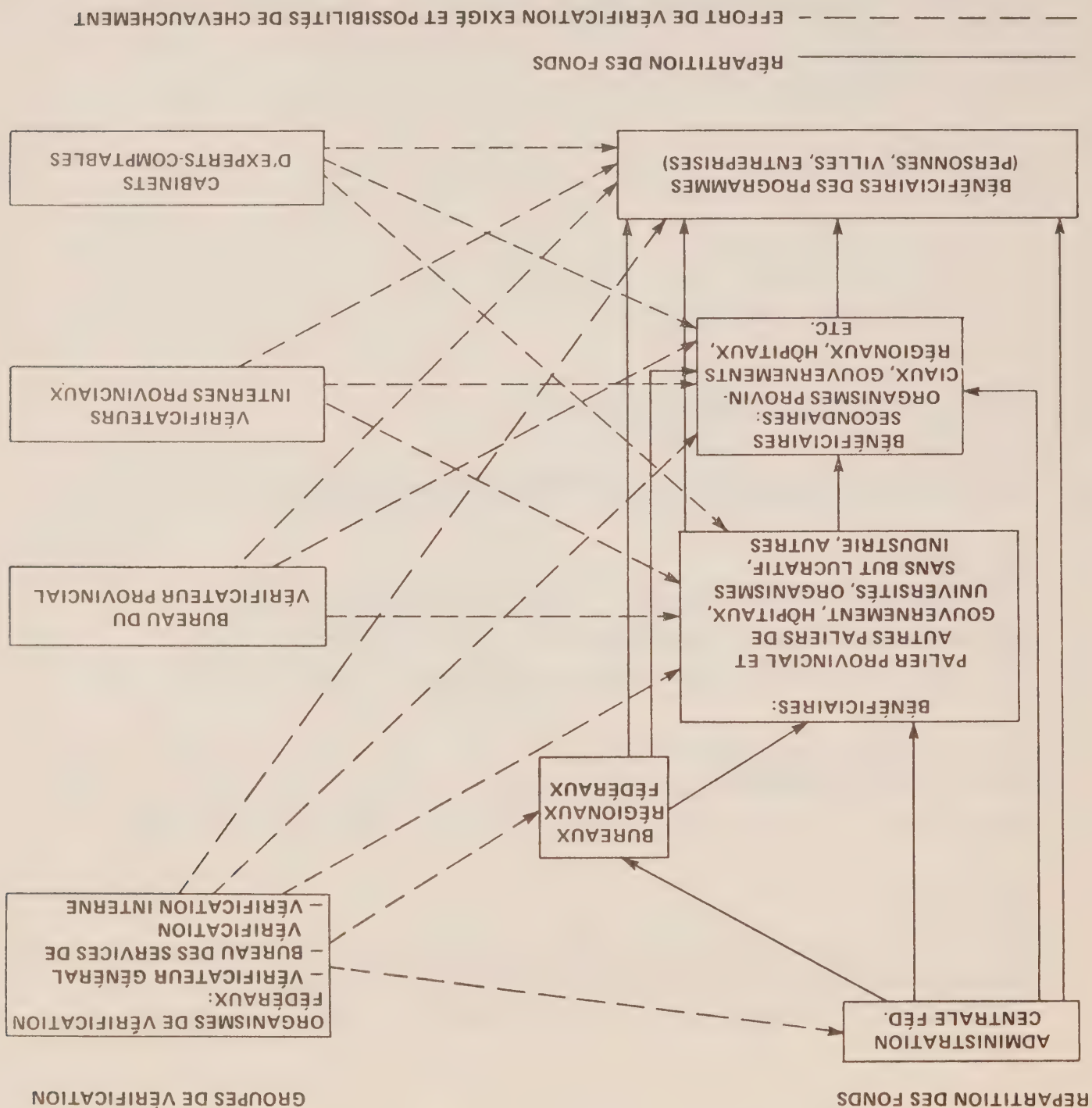
Entente de collaboration réciproque

Arrangement selon lequel un ministère donateur organise et effectue, au nom d'autres ministères fédéraux donateurs, les vérifications prévues dans les accords concernant les contributions.

Notes

- 1 Gouvernement du Canada, Conseil du Trésor, Guide d'administration financière pour les ministères et les organismes du Gouvernement du Canada, deuxième édition, (ministre des Approvisionnement et Services Canada, Hull, 1979), chapitre 9.
- 2 Gouvernement du Canada, Bureau du Contrôleur général, Normes de vérifications interne dans le Gouvernement du Canada, (ministre des Approvisionnement et Services Canada, Hull, 1982) p. 37.
- 3 Les rôles et les responsabilités relatives des agents de programmes et des agents financiers en matière financière sont traités plus à fond dans le Guide d'administration financière, chapitre 3. De plus, on y suggère des relations hiérarchiques.
- 4 Normes de vérification interne dans le Gouvernement du Canada, p. 19.
- 5 Guide d'administration financière, chapitre 9.

STRUCTURE DES CONTRIBUTIONS FEDERALES



CE DIAGRAMME REPRÉSENTE UN PRO-
FÉDÉRAUX POUR UN MÊME BÉNÉFI-
DE VÉRIFICATION PEUT ÊTRE MULT-
BLES À UN VÉRIFIABLE ÉCHEVEAU.

éliminé. Les résultats des vérifications devraient être mis à la disposition des ministères fédéraux et provinciaux. Les premiers devraient faire davantage confiance aux vérifications effectuées par les vérificateurs provinciaux ou ceux des administrations locales; les ministères fédéraux devraient, pour leur part, se fier davantage aux vérificateurs fédéraux. Il a déjà été question de cet aspect dans les pages qui précèdent.

Les plans de vérification des activités des bénéficiaires devraient comprendre les renseignements suivants:

- les programmes à vérifier;
- le nom des vérificateurs;
- la fréquence et la portée de la vérification;
- l'endroit;
- le remboursement des frais de vérification.

En conséquence, la politique du Conseil du Trésor est la suivante:

9. Les ministères et organismes fédéraux devraient adopter, lorsque les circonstances s'y prêtent, le principe d'une seule vérification.
10. Les ministères et organismes fédéraux devraient coordonner leurs activités touchant l'élaboration et l'exécution de leurs plans de vérification des contributions en déterminant ce qu'il faut entendre par "ministère compétent" et en concluant des ententes de collaboration réciproque en matière de vérification.
11. Lorsque les bénéficiaires sont des ministères ou organismes provinciaux, il faut dûment examiner les vérifications préalables effectuées par la province en question avant de déterminer la portée des vérifications des contributions fédérales.
12. Les ministères fédéraux compétents devraient envoyer chaque année aux fonctionnaires provinciaux intéressés les plans de vérification visant les bénéficiaires de contributions qui sont versées conjointement par le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux.

- évaluer le travail de vérificateurs étrangers à l'administration fédérale et faire part de ses constatations aux autres ministères et organismes;
- veiller à ce que tous les rapports de vérification des activités des bénéficiaires soient reçus, examinés et envoyés aux fonctionnaires compétents des ministères;
- veiller à ce que les activités de vérification soient exécutées à temps.

5. Planification des vérifications

On peut rendre plus efficace l'utilisation des ressources de vérification grâce à une meilleure planification. Afin d'améliorer la coordination, les ministères fédéraux compétents devraient prendre la direction de la planification des vérifications. Les ministères devraient se concerter afin d'élaborer leurs plans de vérification et de les faire exécuter par les ministères compétents. Les méthodes de vérification des ministères fédéraux devraient être aussi uniformes que possible dans le domaine de la vérification des contributions, comme l'indique la partie II du présent guide. Il est admis que les exigences en matière de vérification du respect des dispositions varient et qu'elles doivent s'inspirer des lois et des accords particuliers touchant les contributions.

Le ministère compétent doit d'abord prendre connaissance des exigences relatives à la vérification des divers programmes pour lesquels il a joué le rôle principal. La coordination de la vérification doit se fonder sur les points communs qui existent entre les bénéficiaires ou entre les secteurs de programmes. Une fois les exigences en matière de vérification déterminées, elles doivent être intégrées aux plans annuels des ministères compétents en vue de la vérification des activités des bénéficiaires de contributions.

Si un bénéficiaire reçoit des contributions à la fois du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux, le plan annuel de vérification de ses activités doit être envoyé aux fonctionnaires responsables du ministère ou de l'organisme provincial qui représentent la province. Idéalement, la province et le ministère fédéral compétent échangeront simultanément leurs plans de vérification respectifs. Ceux-ci seront alors corrigés, et tout chevauchement des activités de vérification pourra être

- les bénéficiaires ont respecté les règlements, les lois et les exigences des programmes dans l'administration des sommes reçues;
- les rapports financiers et autres dont les ministères fédéraux ont besoin contiennent des renseignements fiables et exacts;
- les états financiers sont présentés de façon objective;
- des procédures internes ont été établies pour répondre aux besoins de l'activité visée par la contribution fédérale.

Les ententes de collaboration réciproque devraient assurer des vérifications acceptables pour toutes les parties concernées, et exiger que les contributions soient classées par programme et par ministère dans les rapports de vérification et prévoir le partage des coûts de la vérification. La section 4, qui porte sur les ministères compétents, traitera des ministères qui devraient conclure de telles ententes.

4. Ministères compétents

L'expression "ministère compétent" s'applique au ministère qui a le plus d'intérêt à l'égard d'un bénéficiaire et qui est habituellement le donateur de la contribution la plus importante. Il y a deux facteurs à considérer dans la détermination du ministère compétent: les connaissances du ministère en ce qui a trait au programme et la taille de la clientèle qu'il sert. Avec les années, les ministères donateurs devront établir des listes des bénéficiaires communs qui pourront être modifiées par les ministères principaux, de concert avec les ministères concernés. Le Bureau du Contrôleur général jouerait le rôle de conseiller dans les discussions entre les ministères donateurs.

Une fois été déterminé, le ministère compétent aurait à s'acquitter des responsabilités suivantes:

- Fournir des conseils techniques et assurer la liaison entre les ministères fédéraux, les vérificateurs provinciaux, les vérificateurs indépendants et les bénéficiaires;

Les ministères fédéraux peuvent coordonner leurs vérifications avec provinciale, se prête à une seule vérification. Afin d'obtenir une coordination maximale, le vérificateur choisi devrait convenir aux deux paliers de gouvernement. Lorsqu'il n'est pas possible ou approprié d'effectuer une seule vérification, les ministères fédéraux devraient se fier aux vérifications provinciales précédentes (si elles sont jugées satisfaisantes) et restreindre alors la portée des vérifications fédérales à des domaines non encore vérifiés. Les ministères fédéraux conserveront le droit d'effectuer des vérifications si les vérifications précédentes ne répondent pas à leurs besoins.

Lorsque la contribution fédérale versée à une province est très importante, comme dans le cas du Régime d'assistance publique du Canada, et qu'il est très difficile de vérifier le respect des conditions d'admissibilité aux contributions, on recommande que la vérification porte uniquement sur la contribution en question afin d'en limiter l'ampleur.

De nombreux accords conclus entre le gouvernement fédéral et les provinces stipulent qu'on doit fournir des certificats de comptabilité et de vérification portant sur les versements mensuels. Cette exigence semble imposer aux provinces bénéficiaires un fardeau administratif inutile. On devrait examiner ces accords et les modifier, au besoin, afin d'exiger plutôt des rapports annuels portant sur le respect des dispositions.

3. Ententes de collaboration réciproque

Pour appliquer efficacement le principe d'une seule vérification, il importe de favoriser les ententes de collaboration réciproque*. Dans une telle entente, un ministère demande à un autre d'agir en son nom lorsqu'il vérifie les activités d'un bénéficiaire recevant des contributions de plus d'un ministère ou d'un organisme fédéral.

Le principe d'une seule vérification devrait permettre de déterminer si toutes les activités ont été réalisées correctement et conformément à toutes les exigences. Les vérifications devraient normalement permettre de déterminer si:

* Voir le "glossaire"

COORDINATION DES ACTIVITÉS DE VÉRIFICATIONS

1. Coordination entre les ministères fédéraux

À l'heure actuelle, nombre d'organismes reçoivent des contributions de plus d'une source fédérale. Bien souvent, chaque contribution fait l'objet d'une vérification distincte, ce qui entraîne plusieurs vérifications des systèmes de contrôle et des opérations des mêmes bénéficiaires, de nombreuses perturbations de leurs opérations et l'utilisation de ressources qui pourraient être affectées à la vérification d'autres contributions.

L'application du principe d'une seule vérification permettrait de coordonner les vérifications, car les vérificateurs des ministères fédéraux donateurs effectueraient une seule vérification d'un bénéficiaire commun. La vérification permettrait d'évaluer la fiabilité globale des systèmes et de déterminer, grâce à un échantillonnage approprié, si les bénéficiaires se conforment aux conditions des accords concernant le contributions ainsi qu'aux lois et règlements pertinents.

2. Coordination avec les provinces

Dans de nombreux cas, le premier bénéficiaire d'une contribution fédérale est un ministère provincial qui redistribue les sommes à des municipalités et à des organismes provinciaux. Dans certaines circonstances, le gouvernement fédéral et un gouvernement provincial agissent comme co-donneurs et versent directement des contributions à un bénéficiaire commun. Dans les deux cas, les systèmes de contrôle des contributions pourraient théoriquement être examinés séparément par les vérificateurs fédéraux, provinciaux et municipaux ainsi que par ceux des organismes. Certaines contributions fédérales importantes font l'objet d'au moins six vérifications. (Voir l'annexe "A".) Étant donné les différences qui existent entre les objectifs et les procédures des services fédéraux et provinciaux en matière de vérification et de contrôle des comptes, il n'y a, à proprement parler, aucun chevauchement des vérifications; néanmoins, ce sont les mêmes systèmes et les mêmes opérations qui sont examinés.

En conséquence, la politique du Conseil du Trésor est la suivante:

8. Les ministères et les organismes donateurs ou compétents doivent obtenir des vérificateurs qu'ils s'engagent à effectuer la vérification des contributions conformément aux normes de vérification généralement acceptées et aux dispositions de la présente politique.

Lorsqu'un donateur accepte une vérification confiée à des vérificateurs externes retenus par le bénéficiaire, il doit prendre les mesures voulues pour s'assurer que cette confiance est justifiée. Ces mesures sont les suivantes:

- a) s'assurer que les vérificateurs sont indépendants et suffisamment qualifiés; et

- b) entrer en contact avec les vérificateurs pour souligner le fait que le donateur se fondera sur leur vérification et pour obtenir, conjointement avec le bénéficiaire, qu'ils acceptent les points suivants:

- (i) la portée de la vérification devra être suffisamment vaste pour être acceptée par le ministère donateur ou compétent;
- (ii) l'agent de vérification se conformera aux normes de vérification généralement acceptées et aux dispositions énoncées dans la présente politique;

- (iii) le ministère donateur ou compétent devrait avoir accès, pendant une période de trois (3) ans à partir de la date de la vérification, aux programmes et aux documents de travail et recevoir, au besoin, les renseignements concernant la vérification qui sont précisés dans la section précédente;

- (iv) l'avis concernant le respect des conditions relatives aux contributions devrait être accompagné des états financiers vérifiés et, s'il y a lieu, d'un rapport sur l'utilisation des contributions fédérales; de plus, toute irrégularité sera signalée immédiatement.

Lorsque la vérification est entreprise par des vérificateurs externes retenus par le bénéficiaire, le coût de la vérification pourra être inclus dans les contributions si les dépenses admissibles approuvées comprennent les frais de vérification et que cela ne contrevient pas aux conditions d'admissibilité aux contributions, qui sont établies par le Conseil du Trésor. Dans tous les autres cas, ce coût devrait être imputé comme dépenses de fonctionnement du programme.

En conséquence, la politique du Conseil du Trésor est la suivante:

6. Le droit du gouvernement du Canada d'effectuer une vérification doit être clairement établi dans chaque entente concernant une contribution conclue avec un bénéficiaire, même si on n'effectue pas toujours de vérification.
7. Lorsqu'on juge nécessaire d'effectuer une vérification et que le ministère ou l'organisme donateur ou compétent décide d'accepter l'avis d'un vérificateur externe engagé par le bénéficiaire concernant le respect de la totalité ou d'une partie des conditions d'admissibilité aux contributions en question, cet avis devrait être accompagné des états financiers vérifiés et, s'il y a lieu, d'un rapport faisant état de l'utilisation des fonds publics reçus à titre de contributions fédérales.

6. Agents de vérification

La vérification des activités d'un bénéficiaire pourra être effectuée par les fonctionnaires de l'organisme ou du ministère donateur ou compétent ou par un ou plusieurs des agents suivants:

- les vérificateurs du Bureau des services de vérification du ministère des Approvisionnements et Services;
- les vérificateurs externes dont les services ont été retenus par le bénéficiaire;
- les vérificateurs indépendants dont les services ont été retenus par le ministère ou l'organisme donateur ou compétent.

Le ministère ou l'organisme donateur ou compétent devra choisir les vérificateurs qui conviennent le plus, compte tenu de leur compétence, de leur indépendance et de leur efficacité. Lorsque la vérification est effectuée par un agent du ministère ou de l'organisme, la responsabilité à l'égard de l'acceptabilité de la vérification revient au ministère ou à l'organisme donateur; elle ne peut être déléguée à l'agent. De plus, la portée et le calendrier de la vérification à effectuer doivent convenir au donateur.

effectuent leur propre vérification interne des programmes provinciaux financés en partie par des contributions fédérales.

5. Bénéficiaires de fonds

Le versement de contributions fait habituellement suite à la réception d'une demande de remboursement des dépenses effectuées par un bénéficiaire présentée en vertu d'un accord. La politique du Trésor concernant les contributions⁵ exige que le dernier versement de contributions se fasse uniquement lorsque le ministère donateur s'est assuré que le bénéficiaire a respecté les conditions de l'accord concernant les contributions. Une des façons dont le donateur peut s'en assurer est la vérification des activités du bénéficiaire. En conséquence, on doit clairement spécifier, dans tous les accords conclus avec un bénéficiaire de prestations, que le gouvernement du Canada a le droit de faire des vérifications, même s'il arrive qu'il n'en fasse pas. Pour respecter les conditions de l'accord, le bénéficiaire doit tenir convenablement des livres et des dossiers de ses opérations et, préférentiellement, une comptabilité séparée de l'utilisation des contributions, de manière à permettre à un vérificateur d'évaluer le respect des conditions de l'accord. Les ministères et les organismes donateurs devraient établir des normes minimales acceptables en matière de comptabilité et de contrôle de gestion selon le genre de bénéficiaires.

Les bénéficiaires peuvent avoir la permission d'engager des vérificateurs externes de leur choix en vue de fournir un avis à l'organisme ou au ministère donateur lorsqu'on juge nécessaire d'effectuer une vérification pour déterminer le respect d'une ou de la totalité des conditions de paiement. Les connaissances exigées de ces vérificateurs sont exposées dans la section suivante, qui traite des agents de vérification. Dans ces cas, il faudrait demander au bénéficiaire d'indiquer dans le contrat de vérification passé avec le vérificateur externe que l'avis concernant le respect des conditions devrait être accompagné d'états financiers ou d'un rapport sur l'utilisation des contributions fédérales.

En conséquence, la politique du Conseil du Trésor est la suivante:

4. Les groupes de vérification interne sont responsables de la vérification des politiques, pratiques et contrôles internes en matières de gestion des programmes de contributions.
5. Lorsqu'ils effectuent la vérification des activités des bénéficiaires de contributions, les groupes de vérification interne ne doivent pas assumer les responsabilités de vérification des comptes qui incombent aux administrateurs de programmes.

4. Vérificateur légaux

La vérification des accords relatifs au paiement de contributions fédérales est réalisée par le Bureau du Vérificateur général du Canada, par les vérificateurs provinciaux, par les fonctionnaires des trésors provinciaux ou des bureaux des contrôleurs provinciaux et par certains ministères ou organismes provinciaux qui reçoivent des fonds du gouvernement fédéral. La nature et l'étendue de la vérification qu'entreprend chacun de ces groupes sont déterminées par les lois qui les gouvernent ou les responsabilités contractuelles qu'ils assument au nom de leur gouvernement.

Par exemple, aux termes de l'article 7 de la Loi sur le Vérificateur général, le Vérificateur général du Canada peut examiner, comme c'est le cas pour tous les autres types de dépenses, si les contributions versées ont été correctement autorisées et enregistrées et si les sommes ont été utilisées de façon économique et efficace. De plus, il peut déterminer si l'on a établi des procédures satisfaisantes pour mesurer et déclarer l'efficacité des programmes de contributions. Les vérificateurs légaux des provinces assument des responsabilités semblables en ce qui touche la vérification des contributions reçues du gouvernement du Canada, considérées comme recettes ou comme dépenses provinciales.

En outre, les vérificateurs provinciaux effectuent la vérification de programmes particulier aux termes d'accords fédéraux-provinciaux. Ainsi, le Vérificateur général, les vérificateurs de la plupart des provinces ou les fonctionnaires du Trésor ou du Bureau du Contrôleur vérifient si certaines dépenses à coût partagé sont conformes aux accords en vigueur. De même, divers ministères et organismes provinciaux

La vérification des activités des bénéficiaires par des groupes de vérification interne a pour objet principal de vérifier la pertinence du système de contrôle des contributions dans son ensemble, et non pas de déterminer si des bénéficiaires particuliers ont respecté les conditions d'admissibilité aux contributions.

Les groupes de vérification interne peuvent dispenser exceptionnellement des conseils aux administrateurs de programmes au sujet de la vérification des activités des bénéficiaires par le truchement des activités suivantes:

- (i) évaluation de la pertinence des dispositions relatives aux vérifications contenues dans les accords fictifs ou normalisés concernant les contributions;

- (ii) examen, avant leur signature, des marchés importants à conclure avec des agents de vérification pour déterminer si la portée de la vérification est appropriée;

- (iii) fourniture d'interprétations au sujet des constatations litigieuses des vérifications.

Il est important de noter que l'objet de la vérification interne diffère considérablement de celui des services financiers pour les trois activités précédentes. On ne donne des conseils qu'à titre exceptionnel; la vérification interne ne fait donc pas partie des processus habituels de contrôle administratif et de gestion.

c) Respect des politiques des organismes centraux

Les groupes de vérification interne des ministères et des organismes donateurs devraient inclure dans leurs plans de vérification annuels et à long terme une évaluation du respect tant de la politique du Conseil du Trésor concernant les contributions, politique énoncée dans le Guide d'administration financière pour les ministères et les organismes du Gouvernement du Canada, que des lignes directrices énoncées dans le présent guide.

- (i) la suffisance des contrôles internes des systèmes et des processus de versement des contributions en ce qui a trait à la sélection, à l'approbation, au paiement et à l'examen des projets et des opérations de programmes;
- (ii) la des transactions;
- (iii) le respect des conditions des accords relatifs aux paiements;
- (iv) l'efficacité administrative des opérations relatives aux contributions et des systèmes de distribution des contributions;
- (v) la pertinence des vérifications des activités des bénéficiaires effectuées par les gestionnaires de programmes.

Détail à noter, la vérification interne a pour objet de déterminer l'efficacité administrative du fonctionnement des programmes de contributions, tandis que l'évaluation des programmes* porte sur les objectifs et les résultats de ces derniers.

b) Vérification des activités des bénéficiaires

Comme nous l'avons dit précédemment, la vérification des activités des bénéficiaires dans le but de déterminer si ceux-ci se conforment aux conditions des accords relatifs aux contributions fait partie du processus de vérification comptable dont la responsabilité première revient aux gestionnaires des programmes. C'est pourquoi les groupes de vérification interne ne devraient pas avoir la responsabilité d'établir les critères de vérification relatifs aux contributions, ni prendre part à la négociation des accords administratifs portant sur la réalisation de vérifications périodiques des activités de bénéficiaires de contributions. S'il en était autrement, la vérification interne jouerait le rôle d'un élément de contrôle dans le processus de contrôle de la gestion des programmes de contributions et ne permettrait donc pas d'évaluer objectivement, par la suite, cette partie du système administratif. Cette évaluation, faite par des groupes de vérification interne, peut comprendre la vérification des livres, des dossiers et des opérations d'un échantillon de bénéficiaires, mais seulement dans le cadre d'une vérification globale des opérations d'un programme de contributions, en vue de déterminer la pertinence des contrôles de gestion.

b) choisir des spécialistes, tels des agents, qui seront affectés, au besoin, à la vérification des activités des bénéficiaires de contributions;

c) déterminer ou évaluer la pertinence des critères d'évaluation, tels que la portée des vérifications, le choix des bénéficiaires qui feront l'objet d'une évaluation et le calendrier des évaluations;

d) s'assurer que les accords relatifs aux contributions sont libellés de façon à permettre la reddition de comptes et la vérification;

e) interpréter les constatations découlant des vérifications des activités de bénéficiaires.

Le manuel de gestion financière de chaque ministère devrait comprendre des politiques et procédures qui complètent la politique énoncée dans le présent guide.

En conséquence, la politique du Conseil du Trésor est la suivante:

3. Les groupes des services financiers des ministères devraient fournir aux administrateurs de programmes l'orientation fonctionnelle et l'appui dont ceux-ci ont besoin pour déterminer si les conditions d'admissibilité aux contributions ont été respectées.

3. Groupes de vérification interne

Les Normes de vérification interne dans le Gouvernement du Canada⁴ exigent que les groupes de vérification interne soient chargés d'évaluer les politiques, les processus, les systèmes, les procédures, les activités et les opérations des ministères fédéraux. En conséquence, ils sont chargés de vérifier les opérations qui appuient des programmes de contributions, comme ils le sont pour toutes les opérations d'un ministère.

a) Vérification interne des programmes de contributions

Plus précisément, la vérification interne des programmes de contributions comprend l'évaluation des éléments suivants:

⁴Voir les "notes"

- le choix de vérificateurs compétents ou la reconnaissance de la compétence des vérificateurs engagés par le bénéficiaire, le cas échéant;

- la désignation des bénéficiaires dont les activités doivent faire l'objet d'une vérification;

- la détermination de la compatibilité de la portée, de la fréquence et du calendrier des vérifications avec les exigences des programmes;

- la coordination des vérifications avec ceux qui participent à la vérification des activités des mêmes bénéficiaires;

- la détermination des mesures à prendre afin de donner suite aux vérifications.

2. Personnel des services financiers

Les groupes des services financiers des ministères fournissent à l'administrateur de programmes l'orientation fonctionnelle et le personnel de soutien nécessaires au processus de gestion des dépenses. L'agent financier comble les besoins exprimés par l'administrateur de programme en concevant, appliquant et maintenant des systèmes financiers pour la comptabilisation, le contrôle et la déclaration des contributions. Le rôle (qui devrait être comparé à celui du Groupe de la vérification interne, section 3) et les responsabilités des services financiers en ce qui concerne la vérification du respect des conditions des accords relatifs aux contributions consistent à aider l'administrateur de programmes et à lui fournir une orientation en ce qui a trait aux tâches suivantes:

- a) assumer la responsabilité de la vérification des comptes de l'administrateur comptable des contributions, qui consiste, entre autres, à déterminer si les bénéficiaires ont observé les conditions d'admissibilité aux contributions, en offrant les services d'un personnel de soutien et en donnant des conseils;

- tous les autres éléments qu'il faut considérer, comme ceux précisés dans les lois ou les accords fédéraux-provinciaux.

L'administrateur doit s'assurer que l'on déploie tous les efforts voulus afin de coordonner ou de combiner les vérifications avec celles entreprises par d'autres donateurs afin de réduire au minimum le chevauchement des efforts. Lorsque les besoins relatifs à chacun des programmes de vérification ont été communiqués au ministère fédéral compétent*, il se peut qu'on doive modifier la portée des vérifications pour satisfaire les besoins de tous. Le rôle des ministères compétents sera repris dans le chapitre 4, COORDINATION DES ACTIVITÉS DE VÉRIFICATION.

L'administrateur de programmes peut confier ces vérifications à des spécialistes des programmes et des examens ou, comme nous l'avons dit plus haut, faire appel aux services de soutien financier ou aux agents de vérification contractuels. Les tâches devraient être suffisamment distinctes pour éviter toute participation directe du personnel de vérification* des contributions aux processus de sélection, d'approbation et de remboursement relatifs aux contributions.

De toute façon, c'est aux administrateurs de programmes qu'il incombe, en dernier lieu, de déterminer la suite à donner aux vérifications, peu importe par qui elles ont été effectuées.

En conséquence, la politique du Conseil du Trésor est la suivante:

1. Les administrateurs des programmes fédéraux sont chargés, dans le cadre de leurs responsabilités générales de contrôle de la gestion, de vérifier si les bénéficiaires de contributions ont observé les conditions d'admissibilité au versement de ces contributions. Entre autres choses, cette responsabilité comprend la vérification des activités des bénéficiaires lorsqu'on le juge nécessaire.

2. Les responsabilités des administrateurs de programmes en ce qui a trait à la vérification des activités des bénéficiaires de contributions devraient notamment comprendre:

c) Responsabilités particulières relatives à la vérification des activités des bénéficiaires

Si l'examen de la demande de remboursement de frais présentée par un bénéficiaire ne prouve pas de façon satisfaisante que ce dernier a respecté les conditions d'admissibilité aux contributions, l'administrateur de programmes devrait vérifier les livres, les dossiers et les opérations du bénéficiaire en question. Planifiées et effectuées correctement, ces vérifications peuvent fournir à l'administrateur l'assurance que les conditions d'admissibilité au paiement des contributions sont respectées. Nous aborderons plus loin dans ce chapitre les rôles complémentaires des services financiers et des groupes de vérification interne en matière de vérification des activités des bénéficiaires de contributions.

Lorsqu'il planifie la vérification des activités d'un bénéficiaire, l'administrateur de programmes doit déterminer si les critères de vérification sont conformes aux dispositions du présent guide. Il doit donc déterminer si la portée de la vérification, les critères de sélection des bénéficiaires dont les activités seront examinées ainsi que le calendrier et la fréquence de ces vérifications sont adéquats.

Afin de déterminer si la portée de la vérification est adéquate, l'administrateur devrait prendre en considération les facteurs suivants:

- l'actualité, la fiabilité et la portée des rapports de vérification provenant, par exemple, de vérificateurs provinciaux, de vérificateurs d'autres paliers d'administration publique et d'experts-comptables retenus par les bénéficiaires;

- l'expérience acquise en matière de vérification, y compris la suffisance des contrôles de gestion effectués par les bénéficiaires;

- l'importance relative, les montants d'argent ou les répercussions;

- la durée de l'accord relatif aux contributions et le calendrier de la vérification;

Elles touchent, par exemple, les secteurs fonctionnels tels ceux des finances, de l'administration générale, de l'administration du personnel et du traitement électrocentrales; en conséquence, la responsabilité du contrôle interne incombe principalement à l'administrateur de la fonction. Ainsi, dans un ministère ayant une fonction financière centralisée, l'agent financier est principalement responsable de la comptabilité, du contrôle financier et de la rédaction de rapports sur les dépenses en matière de contributions. L'administrateur de programmes est essentiellement responsable de l'établissement de contrôles de gestion * adéquats portant sur les processus de sélection des bénéficiaires, d'approbation des contributions et d'examen des activités des bénéficiaires de contributions.³

b) Vérification du respect des conditions

L'administrateur de programmes, qui est directement responsable de la pertinence des contrôles de gestion relatifs au versement des contributions doit déterminer si le bénéficiaire de contributions respecte les conditions financières, opérationnelles et de programmes ou autres des accords de paiement. Cette tâche fait partie de l'étape de vérification comptable * des comptes d'effets à payer. L'administrateur peut obtenir l'aide du personnel de soutien financier, de spécialistes des contrôles internes et des systèmes ou d'agents de vérification contractuels afin de s'acquitter de ces responsabilités.

L'administrateur de programmes peut déterminer si le bénéficiaire respecte les conditions d'admissibilité à des contributions en examinant la demande de remboursement de frais de ce dernier ou en vérifiant ses livres, dossiers et opérations. Les examens à cet effet se font habituellement avant le paiement final. Toutefois, dans certaines circonstances, il peut y avoir lieu d'effectuer des vérifications après le versement du dernier paiement. Ces vérifications peuvent aller au-delà de l'examen des demandes soumises et comprendre une vérification sur place des opérations et des dossiers du bénéficiaire. La section c) du chapitre I traite des responsabilités de l'administrateur en matière de vérification des activités d'un bénéficiaire de contributions.

* Voir le "glossaire"

³ Voir les "notes"

RÔLES, RESPONSABILITÉS ET RELATIONS

Le présent chapitre contient un examen général des rôles et des responsabilités:

1. des administrateurs de programmes
2. du personnel des services financiers
3. des groupes de vérification interne
4. des vérificateur légaux
5. des bénéficiaires de fonds
6. des agents de vérification

en matière de vérification des contributions ainsi que des relations qui existent entre ces personnes. Il renferme également des lignes directrices sur ces sujets.

1. Administrateurs de programmes

a) Responsabilités relatives aux contrôles internes

La responsabilité première des administrateurs dans la Fonction publique consiste à établir des contrôles des activités qu'ils administrent en vue de s'assurer qu'un niveau de performance satisfaisant est atteint. Autrement dit, "la conception, l'élaboration, la mise en place et le fonctionnement de tous les systèmes de contrôle ordinaires incombent à la direction".²

Les administrateurs de programmes* du gouvernement du Canada ont la responsabilité fondamentale et primordiale, en tant qu'administrateurs des programmes et des opérations relatives aux contributions, de concevoir et de maintenir un système satisfaisant de contrôles des programmes et des opérations. En outre, ils doivent s'assurer que les objectifs de ces programmes et de ces opérations sont atteints.

Ces responsabilités relatives aux contrôles internes sont réparties entre l'administrateur de programmes et les administrateurs des secteurs fonctionnels des ministères qui apportent leur appui administratif à la gestion d'un programme de contributions.

²Voir les "notes"

en question avant de déterminer la portée des vérifications des contributions fédérales.

12. Les ministères fédéraux compétents devraient envoyer chaque année aux fonctionnaires provinciaux intéressés les plans de vérification visant les bénéficiaires de contributions qui sont versées conjointement par le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux.

4. Les groupes de vérification interne sont responsables de la vérification des politiques, pratiques et contrôles internes en matière de gestion des programmes de contributions.
5. Lorsqu'ils effectuent la vérification des activités des bénéficiaires de contributions, les groupes de vérification interne ne doivent pas assumer les responsabilités de vérification des comptes qui incombent aux administrateurs de programmes.
6. Le droit du gouvernement du Canada d'effectuer une vérification doit être clairement établi dans chaque entente concernant une contribution conclue avec un bénéficiaire, même si on n'effectue pas toujours une telle vérification.
7. Lorsqu'on juge nécessaire d'effectuer une vérification et que le ministre ou l'organisme donateur ou compétent décide d'accepter l'avis d'un vérificateur externe engagé par le bénéficiaire concernant le respect de la totalité ou d'une partie de conditions d'admissibilité aux contributions en question, cet avis devrait être accompagné des états financiers vérifiés et, s'il y a lieu, d'un rapport faisant état de l'utilisation des fonds publics reçus à titre de contributions fédérales.
8. Les ministères et les organismes donateurs ou compétents doivent obtenir des vérificateurs qu'ils s'engagent à effectuer la vérification des contributions conformément aux normes de vérification généralement acceptées et aux dispositions de la présente politique.
9. Les ministères et organismes fédéraux devraient adopter, lorsque les circonstances s'y prêtent, le principe d'une seule vérification.
10. Les ministères et organismes fédéraux devraient coordonner leurs activités touchant l'élaboration et l'exécution de leurs plans de vérification des contributions en déterminant ce qu'il faut entendre par "ministère compétent" et en concluant des ententes de collaboration réciproque en matière de vérification.
11. Lorsque les bénéficiaires sont des ministères ou organismes provinciaux, il faut dûment examiner les vérifications préalables effectuées par la province

DIRECTIVES ET LIGNES DIRECTRICES CONCERNANT LA VÉRIFICATION DES CONTRIBUTIONS

1. Les administrateurs des programmes fédéraux sont chargés, dans le cadre de leurs responsabilités générales de contrôle de la gestion, de vérifier si les bénéficiaires de contributions ont observé les conditions d'admissibilité au versement de ces contributions. Entre autres choses, cette responsabilité comprend la vérification des activités des bénéficiaires lorsqu'on le juge nécessaire.
2. Les responsabilités des administrateurs de programmes en ce qui a trait à la vérification des activités des bénéficiaires de contributions devraient notamment comprendre:
 - le choix de vérificateurs compétents ou la reconnaissance de la compétence des vérificateurs engagés par le bénéficiaire, le cas échéant;
 - la désignation des bénéficiaires dont les activités doivent faire l'objet d'une vérification;
 - la détermination de la compatibilité de la portée, de la fréquence et du calendrier des vérifications avec les exigences des programmes;
 - la coordination des vérifications avec ceux qui participent à la vérification des activités des mêmes bénéficiaires;
 - la détermination des mesures à prendre afin de donner suite aux vérifications.
3. Les groupes des services financiers des ministères devraient fournir aux administrateurs de programmes l'orientation fonctionnelle et l'appui dont ceux-ci ont besoin pour déterminer si les conditions d'admissibilité aux contributions ont été respectées.

Une directive est un énoncé précisant les éléments obligatoires d'une politique. Dans les cas où le Conseil du Trésor est disposé à permettre certains écarts, les ministères doivent lui soumettre une présentation en vue d'obtenir une autorisation préalable. Les directives se distinguent normalement par l'emploi du verbe devoir, ou de tout autre verbe d'obligation, au présent ou au futur. Elles comprennent les paragraphes 1, 4, 5, 6, 8 et 11 du chapitre 2. Pour les directives 1 et 4, on emploie des tournures différentes, étant donné qu'elles réitérent des principes fondamentaux de gestion ou reprennent d'autres politiques du Conseil du Trésor.

Une ligne directrice est un énoncé précisant des instructions qui, sans être obligatoires, devraient être suivies, à moins qu'il n'existe de sérieuses raisons d'agir autrement. Bien qu'il soit nécessaire d'exposer les raisons d'une dérogation aux lignes directrices, on n'a pas besoin d'une autorisation préalable du Conseil du Trésor. Les lignes directrices se distinguent par l'emploi du verbe devoir, ou de tout autre verbe approprié, au conditionnel et comprennent les paragraphes 2, 3, 7, 9, 10 et 12 du chapitre 2.

b) Portée de la politique

Ces directives et lignes directrices s'appliquent à toute les contributions, y compris aux contributions statutaires. En cas de conflit entre les directives énoncées dans le présent guide et une loi permettant des contributions statutaires, c'est la loi qui devra primer. Par exemple, une loi peut préciser à quel vérificateur on doit faire appel et quelle doit être la fréquence des vérifications.

- l'ampleur des vérifications,
- la fréquence des vérifications lorsque des contributions permanentes sont fournies à des bénéficiaires,
- la portée possible des vérifications,
- l'application de normes généralement acceptées aux vérifications des contributions,
- la coordination des efforts de vérification lorsqu'un bénéficiaire reçoit des contributions de plus d'une source.

Etant donné les faiblesses mentionnées, le présent guide a pour objet de clarifier les rôles, les responsabilités des fonctionnaires des ministères fédéraux en matière de vérification des contributions, ainsi que les rapports qui existent entre eux, et de favoriser la coordination des vérifications effectuées par les vérificateurs fédéraux, provinciaux et externes, tout en tenant compte de la nécessité de protéger les intérêts fédéraux.

Le guide se divise en deux parties: la partie I expose la politique directrice concernant la vérification des contributions fédérales, et la partie II propose certaines façons de mettre en oeuvre les orientations présentées dans la partie I en ce qui concerne la planification et l'exécution des vérifications des contributions et la rédaction de rapports à leur sujet.

2. Mise en application et portée

a) Mise en application

Les présentes directives et lignes directrices s'appliquent à tous les ministères et organismes du gouvernement du Canada; elles devraient aussi intéresser les sociétés de la Couronne, les autres paliers d'administration publique, les cabinets d'experts-comptables et tous ceux qui participent à la vérification des contributions fédérales.

statutaires qui n'exigent pas la vérification des activités du bénéficiaire. Par ailleurs, le montant des subventions versées aux bénéficiaires s'élève à 17 milliards de dollars dont l'utilisation est inconditionnelle et ne nécessite pas de vérification.

Plusieurs facteurs font ressortir la nécessité d'une politique de vérification des contributions. Il y a d'abord le désir des provinces d'éviter le chevauchement des efforts en matière de vérification; ensuite, la clarification des rôles et des responsabilités en matière de vérification des contributions, demandée par certains ministères fédéraux; et, enfin, les constatations faites par le Vérificateur général du Canada au sujet des lacunes que présente le contrôle des contributions.

En conséquence, le Bureau du Contrôleur général du Canada a entrepris l'élaboration de directives et de lignes directrices en matière de vérification des contributions qui compléteront la politique concernant les contributions contenue dans le Guide d'administration financière pour les ministères et les organismes du Gouvernement du Canada.¹ Au cours de l'étape de recherche de ce projet, on a examiné les 29 ministères fédéraux qui gèrent des programmes de contributions afin d'obtenir des renseignements et de confirmer leurs activités dans ce domaine. On a rencontré les fonctionnaires des 15 ministères les plus importants parmi ces derniers afin de déterminer les secteurs qui posent des problèmes et d'obtenir leur collaboration à l'élaboration de la présente politique. De plus, on a demandé et obtenu la participation et l'appui de toutes les provinces.

Cette enquête a permis de tirer les conclusions suivantes:

- rares sont les ministères fédéraux qui possèdent une politique clairement énoncée concernant la vérification des contributions;
- il y a souvent chevauchement des efforts dans certains secteurs (les possibilités de chevauchement sont illustrées à l'annexe "A";
- les vérifications ne couvrent pas entièrement d'autres secteurs;
- il n'existe pas de directives ou de lignes directrices applicables à l'ensemble de l'administration fédérale concernant des points importants tels que:

INTRODUCTION

1. Historique

L'augmentation rapide des sommes en jeu et la diversité des activités relatives aux paiements fédéraux de transfert ont accru, au cours des dix dernières années, le besoin d'uniformiser les exigences administratives et de simplifier les techniques de gestion dans ce domaine. Cette tâche englobe la clarification des exigences relatives à la vérification des contributions. Les exigences actuelles concernant le contrôle des paiements de transfert se fondent sur la distinction entre deux catégories de paiements de transfert: les subventions et les contributions*.

Les subventions sont des paiements inconditionnels de transfert versés aux bénéficiaires admissibles et pour lesquels le gouvernement ne reçoit ni biens ni services, tandis que les contributions sont des paiements conditionnels de transfert dont l'utilisation peut faire l'objet d'une vérification. Bien que la subvention se distingue de la contribution par l'absence de conditions concernant l'utilisation des fonds, la distinction la plus importante entre les deux réside dans le fait que la subvention ne s'accompagne jamais d'une vérification. En conséquence, les objectifs du contrôle des paiements de transfert varient selon les conditions auxquelles le bénéficiaire doit satisfaire avant de recevoir le paiement. Tant pour les subventions que pour les contributions, les systèmes de gestion et de contrôle des ministères peuvent faire l'objet d'une vérification. Toutefois, contrairement à ce qui se produit dans le cas des subventions, les activités des bénéficiaires de la plupart des contributions sont également sujettes à vérification afin de déterminer si les bénéficiaires observent les conditions d'admissibilité au versement de ces contributions.

Selon les chiffres du Budget des dépenses de 1982-1983, vingt-neuf (29) ministères et organismes fédéraux sont responsables de la gestion de contributions s'élevant à quelque 23 milliards de dollars. Ce montant ne comprend pas les contributions versées par les sociétés de la Couronne, puisque ces dernières ne sont pas touchées par la présente politique. La vérification ne porte pas sur la totalité des bénéficiaires, étant donné qu'environ 11 de ces 23 milliards constituent des contributions

* Voir le "Glossaire" pour connaître la définition des termes de ce document qui sont marqués d'un astérisque.

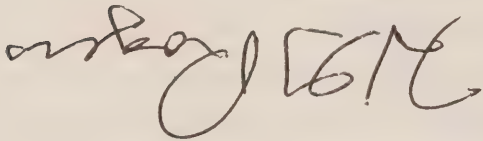
Remerciements

Le Guide de vérification des contributions fédérales est le fruit d'une collaboration étroite avec bon nombre de ministères et organismes fédéraux, de fonctionnaires des dix provinces et d'organisations professionnelles.

La version provisoire de la partie I, qui renferme les directives et les lignes directrices, a été examinée par les ministères fédéraux qui versent des contributions, par les administrations provinciales et par des organisations professionnelles. Le Guide tient compte de leurs commentaires et de leurs suggestions. La collaboration qu'ils ont apportée a été très utile et nous désirons les en remercier.

La partie II, qui propose des méthodes et des techniques de vérification qui appuient la politique, a été élaborée par le Bureau du Contrôleur général, à la suite de recherches effectuées sur place et en tenant compte de l'expérience d'autres organismes et de particuliers. Nous avons l'intention de laisser la partie II dans sa version provisoire pendant environ un an afin de faciliter son utilisation en milieu de travail et de recueillir les observations des participants. Elle sera ensuite mise à jour et publiée dans sa version définitive.

Je tiens à exprimer mes plus sincères remerciements à tous les participants, car c'est grâce à leur appui que nous pouvons vous présenter ce guide.

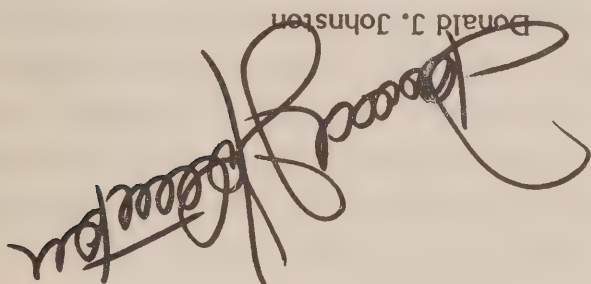


H.G. Rogers

Contrôleur général du Canada

Cette nouvelle politique contribuera à accroître la rentabilité des vérifications ainsi qu'à améliorer la reddition de comptes et permettra de fournir de meilleurs renseignements aux gestionnaires de programme, au Parlement et aux contribuables canadiens. En outre, elle dénote l'existence d'une collaboration étroite entre le gouvernement fédéral et les provinces, étant donné que toutes les provinces ont exprimé le désir de nous aider à rationaliser la vérification de ces importants programmes.

Le Guide de vérification des contributions fédérales touche tous les ministères et organismes du gouvernement du Canada et devrait intéresser les sociétés de la Couronne, les autres paliers de gouvernement, les agences d'experts-comptables et tous ceux qui sont concernés par la vérification des contributions fédérales.



Donald J. Johnston

Président du Conseil du Trésor
du Canada

Septembre 1982

La politique énoncée dans le Guide de vérification des contributions fédérales vise à rendre plus rentables les activités de vérification et à réduire le plus possible les exigences auxquelles sont soumis les bénéficiaires de contributions. Elle a été élaborée par le Bureau du Contrôleur général du Canada (Conseil du Trésor) afin de donner suite aux demandes émanant des paliers d'administration fédérale et provinciaux concernant la nécessité de mettre un terme au chevauchement des activités de vérification et de clarifier les rôles et les responsabilités des fonctionnaires fédéraux à l'égard de la gestion des contributions fédérales.

On assiste depuis le début des années 70 à une augmentation considérable du nombre de programmes de contributions fédérales et des sommes en cause; les dépenses à ce chapitre s'élèvent à plus de 23 milliards de dollars pour l'année financière 1982-1983. La présente politique touche 50 programmes importants, par l'intermédiaire desquels des contributions fédérales se chiffrent à 12 milliards de dollars sont versées à d'autres paliers de gouvernement et au secteur privé. Les programmes recevant des contributions de plus d'une source et établis en vertu de la Loi sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et de la Loi sur le financement des programmes établis, comme celui de l'assurance-maladie, et en vertu de lois spéciales, comme le programme d'assurance-chômage, ne sont pas touchés par la politique.

L'expansion des programmes de contributions fédérales nous a amenés à reconnaître qu'il était de plus en plus important d'obliger les responsables du versement des contributions à rendre compte de leurs activités. La vérification étant essentielle à la reddition de comptes, chaque ministère qui verse des contributions fédérales doit s'assurer que les activités des bénéficiaires sont bien vérifiées. La vérification des programmes pose un problème majeur: les ministères limitent souvent leurs vérifications aux dossiers du bénéficiaire et aux contrôles financiers associés à leur propres programmes, sans se soucier des contrôles de gestion connexes ou des activités se rattachant aux autres programmes fédéraux. Cette approche ne permet pas d'assurer que les intérêts du gouvernement fédéral sont bien protégés et elle a entraîné la multiplication des efforts de vérification et la perturbation inutile des opérations des bénéficiaires.

TABLE DES MATIÈRES

Avant-Propos	Remerciements	Chapitre 1	Introduction	1
			Historique	1
			Mise en application et portée	3
Chapitre 2	Directives et lignes directrices	5		
Chapitre 3	Rôles, responsabilités et relations	8		
	Administrateurs de programmes	8		
	Personnel des services financiers	12		
	Groupe de vérification interne	13		
	Vérificateurs légaux	16		
	Bénéficiaires de fonds	17		
	Agents de vérification	18		
Chapitre 4	Coordination des activités de vérification	21		
	Coordination entre les ministères fédéraux	21		
	Coordination avec les provinces	21		
	Ententes de collaboration réciproque	22		
	Ministères compétents	23		
	Planification des vérifications	24		
Annexe "A"	Structure des contributions fédérales	27		
Notes		29		
Glossaire		31		

GUIDE
DE VÉRIFICATION DES CONTRIBUTIONS FÉDÉRALES
PARTIE I
POLITIQUE



CA1
TB100
- 82671
FRE